

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO

COMISION DE
ASUNTOS LABORALES
Y SEGURIDAD SOCIAL

DISTRIBUIDO Nº771 DE 1996

MAYO DE 1996

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

- SOLIDARIDAD LABORAL PLANTEADA POR EL PERSONAL DE CRISTALERIAS DEL URUGUAY

- SEGURIDAD EN LA CONSTRUCCION (COMPRENDIDAS LAS NORMAS DEL CONVENIO INTERNACIONAL N° 167)

Versión taquigráfica de la sesión del
día 13 de mayo de 1996

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Jorge Gandini

Miembros : Senadores Luis Brezzo, Susana Dalmás, Luis Alberto Heber, Rafael Michelini y Helios Sarthou

Asiste : Representante Nacional Gabriel Courtoisie

Invitados especiales : Ministro de Trabajo, doctora Ana Lía Piñeyrúa y Subsecretario, contador Mario Curbelo acompañados de sus asesores: doctores María Isabel Suárez, María Cristina Medeglia, María Sara Payssé, Elbio Mendez Areco y Ariel Callorda, inspectora María Narducci e Ignacio Mangado

Secretaria : Beatriz Pérez Rovira

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, esta abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 4 minutos)

Damos la bienvenida a la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social y a todo el equipo del Ministerio que hoy la acompaña.

Debemos decir que varios temas que fueron considerados por esta Comisión en sus últimas sesiones despertaron algunas inquietudes, por lo que creimos conveniente conversar con las autoridades del Ministerio a efectos de conocer su opinión sobre ellos de modo de lograr avanzar en el tratamiento de los mismos. En realidad, algunos de los temas tienen consecuencias parlamentarias, mientras que otros, según las respuestas que se nos den en el día de hoy, podrán ser estudiados en este ámbito, junto a las delegaciones interesadas. Así, hemos elaborado un orden del día bastante extenso --aunque no con la pretensión de agotarlo en el curso de una sola sesión-- según un criterio de importancia o de urgencia que puedan revestir los temas. Decidimos remitir dicho orden del día a nuestros invitados, a efectos de que en esta oportunidad se nos pueda brindar información sobre las cuestiones que allí figuran.

El primer asunto tiene que ver con la situación planteada en la empresa Cristalerías del Uruguay. En este sentido, debemos decir que la Subcomisión que recibe a las distintas delegaciones atendió, en primera instancia, a una delegación del Sindicato y, más tarde, a una de la empresa; así, pudo conocer las diferentes posiciones que existen en relación con el tema. Sabemos que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe llevar a cabo una acción importante en este punto por lo que, en primer lugar, queríamos saber el estado actual del conflicto o de la situación planteada.

SEÑORA MINISTRA.- Quizás, en principio, sería conveniente realizar un resumen sobre lo que ha sucedido en relación con la empresa Cristalerías del Uruguay, a efectos de ubicarnos con respecto a los pasos que se han ido dando a lo largo de los años. Como es sabido, esta cuestión data de mucho tiempo.

El 16 de setiembre de 1977 hubo una declaración de insalubridad respecto de la empresa Cristalerías del Uruguay. El 10 de octubre del mismo año, se levantó dicha condición de

insalubridad.

En el mes de julio de 1991, el PIT-CNT pidió a la Comision Honoraria de Trabajos Insalubres, en base a la anterior declaracion de insalubridad, que se hicieran examenes para detectar las condiciones existentes en aquel momento en la planta. El 1º de agosto, se solicito a la División Salud Ambiental del Ministerio de Salud Pública que realizara la requerida inspección.

En marzo de 1992, un informe de la mencionada División señaló que se usaban protecciones auditivas, pero no se hacen exámenes audiometricos cada seis meses, solicitándose a su vez se aclare si la empresa ha sido declarada o no insalubre.

En mayo de 1992, la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres intimó el cumplimiento de medidas de seguridad por parte de la empresa y solicitó la realización de una nueva inspección.

En el mes de julio de 1992, se realizaron mediciones de ruido.

En marzo de 1993, la División Salud Ambiental del Ministerio de Salud Pública, no otorgó el certificado de habilitación a la empresa debido a deficiencias constatadas en la inspección realizada.

En noviembre de 1993, el PIT-CNT envió una nota solicitando se hiciera una nueva visita a la empresa para efectuar un control en relación con las medidas de seguridad y salud en el trabajo. En el mismo período, se resolvió realizar una inspección conjunta por parte de la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres y la División Salud Ambiental del Ministerio de Salud Pública.

En enero de 1994, la empresa envió notas informando la situación existente en cuanto a normas de seguridad e higiene.

En el mes de julio del mismo año, la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres solicitó con urgencia a la División Salud Ambiental del Ministerio la realización de mediciones de calor, polvo y ruido.

lt.

En agosto, la Facultad de Ingeniería remitió a la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres un informe en relación con el tema del ruido.

El 19 de diciembre dicha Comisión declaró insalubre las áreas de Cristalerías del Uruguay en las siguientes secciones: área de composición del horno A 20 y A 30 y un área de máquinas automáticas de moldeado dependiente de dichos hornos.

El 14 de marzo del año pasado se publicó en el Diario Oficial la declaración de insalubridad de la empresa Cristalerías del Uruguay.

El día 24 del mismo mes, la empresa interpuso recurso de revocación y jerárquico en subsidio y el 29 la empresa recurrente solicitó la suspensión de la declaración de insalubridad. El mismo día, el Ministerio de Salud Pública suspendió la ejecución del acto impugnado.

El 27 de abril del mismo año, la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres elevó el expediente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el fin de que se expidiera.
El 24 de mayo, Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social entendió que el expediente debía volver a la Comisión a efectos de resolver el recurso de revocación.

El 9 de junio, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suspendió la ejecución del acto impugnado mientras se dilucidaba la instrucción de los recursos presentados.

El 15 de agosto, el Ministerio de Salud Pública, devolvió el expediente a la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres.

El 19 de diciembre, la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social solicitó la devolución urgente de los expedientes.

El 28 de diciembre, la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres, en sede revocatoria, mantuvo la declaratoria de insalubridad, estableciendo que realizó el estudio de los factores riesgo y ruido con delegados de la Facultad de Ingeniería e inició los estudios preliminares de la salud de los trabajadores, quedando pendiente el estudio ambiental sobre polvo, del que se encargará el Ministerio de Trabajo y

//.

Seguridad Social.

El 16 de enero de este año, Cristalerias del Uruguay solicitó ampliación del plazo de suspensión del acto administrativo.

El 18 de enero de 1996 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social amplía la suspensión de la ejecución del acto por ciento veinte dias, comunicando a las partes.

El 27 de febrero de 1996, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social remite el expediente a la Facultad de Medicina, a efectos de cumplir con el requisito exigido por el artículo 4º de la Ley Nº 11.577.

El 22 de marzo de 1996, la Facultad de Medicina, a través de la Comisión designada al respecto, establece como necesaria la realización de una determinación actual de niveles de calor, ruido y polvo, previo a adoptar resolución definitiva.

El 22 de abril de 1996, la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social realiza una inspección en la planta de Cristalerias del Uruguay.

El 23 de abril de 1996, se expide la Inspectora María Narducci sobre la inspección realizada.

El 26 de abril de 1996, se agrega a estas actuaciones, los informes del Banco de Seguros del Estado respecto al polvo y de la Facultad de Ingeniería relacionado con los niveles sonoros, fechados en agosto de 1995 y 20 de marzo de 1996.

El 26 de abril de 1996, se agrega fotocopia autenticada del expediente tramitado ante la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social y, el mismo día, se añade el informe de la doctora Isabel Suárez, quien integra la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y que realiza, junto con la Inspectora María Narducci la inspección el 22 de abril de 1996.

El artículo 4º de la Ley Nº 11.577 establece que la Comisión Honoraria determinará qué actividades se reputan insalubres y fija un procedimiento de impugnación de esta decisión.

lt.

Si bien este artículo continúa vigente, no sucede lo mismo con el procedimiento de impugnación que la ley establece para el acto emanado de la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres. Cabe destacar que este mecanismo fue derogado por la Constitución de 1967, por el Decreto-ley Nº 15.524, es decir, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por la Ley Nº 15.689, que es complementaria de la anterior.

Desde el punto de vista formal el procedimiento de la declaración de insalubridad constituye un acto administrativo y, por lo tanto, está sujeto a los recursos de revocación y jerárquicos. Estos fueron interpuestos por Cristalerías del Uruguay, por lo que solicitó la suspensión del acto de declaración de insalubridad hasta la resolución de los recursos. Obviamente, el Poder Ejecutivo tiene la facultad discrecional de suspender la aplicación del acto administrativo, ya sea de oficio o a solicitud de parte. Esta facultad que está plasmada en el artículo 150 del Decreto-ley Nº 500 del año 1991, y surge además de disposiciones constitucionales y legales vigentes. Me refiero a los artículos 168, 181 y 317 de la Constitución de la República y a las disposiciones legales que ya cité de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Ley complementaria.

Es razonable que si la Administración puede revocar un acto administrativo, también puede suspenderlo dado que la revocación es una medida aún más grave que la mera suspensión. Así lo entienden unánimemente la doctrina y la jurisprudencia. Al respecto podemos citar las obras de Sayagués Laso, Tomo 2, páginas 446 y 447; Marienof, Tomo 1, "Tratado de Derecho Administrativo", páginas 657 y siguientes; Martín Mateo, "Manual de Administración", páginas 339 y siguientes y Rotondo, "Manual de Derecho Administrativo", Tomo 2, páginas 124 y siguientes.

Cabe preguntarse por qué el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social decide la suspensión del acto administrativo. Obviamente, se querrá saber cuáles fueron los elementos que se tuvieron en cuenta para disponer el acto administrativo que determinaba la insalubridad de ciertas áreas de Cristalerías del Uruguay. El artículo 123 del Decreto-ley Nº 500/91, recogiendo disposiciones legales y corrientes doctrinarias,

lt.

dispone que los actos administrativos deben ser motivados, explicando las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. También se agrega que no son admisibles fórmulas generales de fundamentación, sino que deberá hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso especifico en resolución, exponiéndose, además, las razones que con referencia a él, en particular, justifican la resolución adoptada.

Asimismo, el artículo 75 del citado Decreto-ley y en base al artículo 66 de la Constitución de la República que consagra el principio de defensa, establece la necesidad de dar vista a las personas a que el procedimiento refiere, cuando de los antecedentes resulta que pueda recaer una decisión contraria a la petición formulada o si se hubiera deducido oposición.

Las disposiciones citadas establecen un procedimiento necesario en cuanto al dictado del acto administrativo, que se omitió al dictarse la declaración de insalubridad por parte de la Comisión Honoraria. Entonces, presentado el recurso por la empresa Cristalerías del Uruguay y agregada la documentación se constató que, además de las deficiencias señaladas, que pueden provocar la nulidad del acto en la sede del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, existen inconsistencias relevantes.

A los análisis que la resolución dice que se han realizado en la empresa, sólo se agrega uno, que refiere a la medición de ruidos, efectuado por la Facultad de Ingeniería. Del mismo no surge, especificamente, la insalubridad, ya que ésta depende del tiempo en que el trabajador se encuentre expuesto al riesgo. De acuerdo con el acta de 24 de noviembre de 1994 de la Comisión Honoraria, la empresa fue recibida ese día y presentó sus mediciones, que fueron consideradas compatibles con las realizadas por integrantes de dicho Cuerpo.

De lo expuesto surge que la discrepancia radicaría en los tiempos de permanencia de cada trabajador a la exposición de los agentes físicos invocados como causa de la insalubridad. Si se fijan correctamente esos tiempos de exposición, se evita el daño físico al trabajador. Obviamente, lo que se requería era acortar, con sustento técnico, esos tiempos.

Como surge del acta del 24 de noviembre de 1994, se

lt.

plantea una reunión en conjunto con representantes de la empresa y operarios para un mejor entendimiento porque, como expresara el doctor Araújo, existe una sicosis de parte de estos ultimos en cuanto a las condiciones de trabajo. La Comisión decidió expedirse sobre las mediciones realizadas y adoptar una posición, supuestamente sobre la base de la realización de una reunión conjunta. Sorpresivamente, una semana más tarde se dictó la resolución declaratoria de insalubridad en forma que podria calificarse de abrupta.

También corresponde evaluar como motivo sustantivo de la suspensión del acto --aunque es posterior, pero corroborante de la opinión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-- el hecho de que la Facultad de Medicina no hubiera podido resolver, con los informes técnicos obrantes en el expediente, la existencia de un perjuicio real a la salud de los trabajadores, solicitando la realización de nuevas mediciones al respecto.

El dictamen de la Facultad de Medicina, de fecha 22 de marzo de 1996, establece: "Vistos los antecedentes que constan en el expediente y el informe realizado por el licenciado Carlos E. Pormarrent, los suscritos consideran:

1º) Que es imprescindible asegurar que las condiciones de trabajo no pongan en riesgo la salud de los funcionarios.

2º) Que los factores planteados, principalmente calor, polvo y ruido, deben ser firmemente caracterizados a fin de establecer sin lugar a dudas su incidencia en la salud de los operarios.

3º) Que se debería realizar, entonces, una determinación actual de los niveles de calor, ruido y polvo, de las medidas y elementos de protección disponibles, de la forma de su empleo en la rutina diaria y los controles médicos de los trabajadores involucrados.

4º) Lo propuesto en el punto anterior se debería solicitar a los servicios que correspondan de las Facultades de Ingeniería, Química y Ciencias y a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud Pública.

5º) Al contar con la información planteada, será posible

lt.

adoptar una resolución definitiva."

Firman este dictamen la profesora doctora Nelly Murillo, el profesor doctor Gilberto Prat y el profesor agregado doctor Guido Berro Rovira.

Finalmente, y respecto a los daños que puede causar la suspensión del acto, debe tenerse en cuenta que la legislación vigente al respecto, la Ley Nº 11.577, no es básicamente protectora de la salud del trabajador, sino paliativa de su situación, al establecer que deberá cumplir seis horas de trabajo y ser remunerado por ocho. Esto implica que la empresa no necesariamente --de acuerdo con el texto legal citado-- debe adecuarse a las normas de seguridad y salud en el trabajo, sino tan sólo pagar el plus por insalubridad.

Las normas actualmente vigentes en relación con la seguridad y salud en el trabajo tienen una finalidad básicamente preventiva, por lo que el objetivo de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en general, es obtener que la empresa cumpla con las medidas de seguridad y salud, haciendo desaparecer la condición de insalubre del trabajo.

En base a lo expuesto, no se considera haber causado daño a los intereses fundamentales de los trabajadores, sino beneficiarlos mediante la obtención de mejores condiciones de trabajo. El fundamento expresado en el recurso en cuanto al mantenimiento de la fuente de empleo, encuadra asimismo dentro de los objetivos de esta Secretaría de Estado, habiéndose dispuesto que los efectos del acto se suspendieran desde la fecha de su dictado --aunque previamente a la suspensión no había comenzado a aplicarse-- a fin de otorgar seguridad jurídica y obviar la posibilidad de un tratamiento dual de la problemática.

Todos los hechos reseñados llevan a considerar no sólo la conveniencia, sino incluso la necesidad de la suspensión del acto administrativo hasta la resolución del recurso jerárquico, y sin perjuicio de lo que en éste se disponga.

Cabe destacar que este es un informe de una de las asesoras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

lt.

Podríamos preguntarnos qué elementos nuevos hay con respecto al expediente de Cristalerías del Uruguay. En ese sentido, debemos decir que con fecha 20 de marzo de este año se agrego un informe del Banco de Seguros del Estado, realizado a solicitud de la empresa, en ocasión de una visita efectuada voluntariamente el 15 de marzo de 1996. Allí figura un estudio sobre polvo que, como conclusión, establece que tomando un límite higiénico de 10 miligramos por metro cubico para polvo total y de 2 miligramos por metro cúbico para la fracción respirable, no se alcanzan las dosis máximas permitidas. No obstante ello, se recomienda el uso de equipo de protección personal. Con respecto al ruido, se indica que en los sectores composición A 30 y máquinas IS, debido a los tiempos de exposición, no se alcanza la dosis máxima permitida. Igualmente, se recomienda el uso de equipo de protección auditiva. En línea de revisado, control de calidad y sala de compresores se puede alcanzar dicha dosis, por lo que el uso del equipo protector auditivo debe ser obligatorio. Este informe termina expresando que ya se ha comunicado el resultado de las valoraciones de polvo a la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres.

Como decía anteriormente, en el mes de abril la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social llevó a cabo una inspección en la planta de Cristalerías del Uruguay. Con fecha 23 de abril de 1996, la señora inspectora María Narducci --aquí presente-- elaboró su informe, relacionando algunas intimaciones que se habían realizado durante el año 1994 a Cristalerías del Uruguay. Cabe destacar que esto fue hecho con anterioridad a la declaración de insalubridad de dicha planta. En el citado informe se dividen las intimaciones o las medidas requeridas a la empresa, en distintos capítulos. Uno de ellos se denomina Adecuación a Normas de Seguridad e Higiene. En 1994 se habían hecho veinticinco intimaciones con relación a este asunto. Se había establecido la colocación de un sistema de extracción forzada y localizada con campana para pesar los productos químicos en la composición del horno A 20. En la inspección realizada se constató su cumplimiento, aunque el sistema fue intimado para su reparación, pues un autoelevador que colisionó contra él deterioró los ductos. El literal b) refiere a la implementación de un cerramiento de filtros de un sistema de extracción forzada ya existente. El cerramiento debía prever un sacudidor exterior.

lt.

El literal c) menciona la colocación de tapas en tolvas y contenedores mediante los cuales se trasladan materiales que generan polvo. Sin embargo, no se colocaron dichas tapas, aunque cabe señalar que algunas tareas fueron modificadas, desapareciendo las causas que motivaron la observacion. El literal d) trata de la implementación de un sistema de extracción forzada y localizada para control de polvo en la composición del horno A 30.

La empresa cumplió lo establecido en los literales b) y d), aunque para lograr una mayor eficacia en el control de polvo se deberá cerrar el sector tolvas de cargas al horno.

El segundo capitulo se refiere a las medidas correctivas de riesgos ergonómicos. Se intimó a la empresa para que los corrigiera, así como también los esfuerzos físicos, pues además de representar en sí mismos posibles daños a la salud, contribuyen indirecta y negativamente a la presencia del riesgo químico. Se intimó a condicionar el piso en el sector de composición de horno A 20. Este punto, de acuerdo con las constancias realizadas en la inspección, queda sin efecto pues se cambió la metodología de trabajo. No obstante, corresponde señalar que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no ha podido constatar dicho extremo, por cuanto el horno A 20 no se encontraba en funcionamiento, pues una falla determinó su reparación. En la visita de control, trabajadores y representantes de la empresa coincidieron en informar el cambio de metodología.

En el literal e) se estableció la necesidad de nivelar el piso en el sector de carga de composición de horno A 30. Se constató que dicha medida no fue cumplida. El literal f) refiere a la implementación para la carga de los dos hornos de sistemas de traslado de pesos automáticos o semiautomáticos para los ingredientes mayores de la mezcla. Este punto tampoco fue cumplido. Actualmente, la empresa estudia la forma de efectivizarlo.

En cuanto al capitulo relacionado con medidas correctivas de la exposición a ruidos, se había intimado la construcción de cabinas para descanso efectivo del personal, con renovación de aire exterior e insonorizadas. Con esta medida se pretendía atender la exposición a ruido intenso y permanente, así como también al calor existente en la zona de producción de los

lt.

hornos. Se constató el cumplimiento efectivo de las condiciones establecidas por la inspección, y la evaluacion de ruido efectuada dentro y fuera de la cabina en cuestión demostró que dentro de ella el nivel de ruido es de 77 DBA y, fuera de ella, de 104 DBA.

El Decreto 406/88 establece que el limite de exposición a ruido para una jornada de 8 horas de trabajo será de 85 DBA.

Por otro lado, se intimo a la instalación de bebederos en zonas determinadas, así como la entrega de elementos de proteccion personal adecuados en algunos casos puntuales --como, por ejemplo, a los foguistas-- y la colocación de lavabos con toallas descartables y jabón proximos a la composicion de hornos para facilitar la higiene de manos y caras de ese personal. Estas últimas son medidas que complementan las técnicas ya referidas.

A pesar de que en el informe que va a obrar en el expediente de Cristalerias del Uruguay hay otras consideraciones, las conclusiones finales de la inspectora Maria Narducci son que la empresa en estos dos años ha realizado inversiones importantes tendientes a cumplir con lo intimado por la Inspección General del Trabajo. Dichas inversiones fueron efectuadas en la adquisición de nuevas maquinarias, asi como también en la instalación de los sistemas de extracción localizada y forzada en sectores de pesada de productos quimicos y en la composición del horno A 30. Sin perjuicio del esfuerzo preindicado, surge de lo expuesto que a la fecha aún resta implementar el cumplimiento de medidas tendientes a complementar, por un lado, los sistemas de extracción forzada instalados y, por otro, su reparación. Es de destacar la construcción de las cabinas insonorizadas, que cumplen eficazmente con lo solicitado por la Inspección General del Trabajo. Por otra parte, se observa la utilización que hacen los trabajadores de elementos de protección personal de buena calidad.

Por último, cabe citar el informe de la doctora Isabel Suárez, quien integra la Comisión de Trabajo Insalubre en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y que acompañó a la inspectora Maria Narducci en la inspección que se realizó en la planta de Cristalerías del Uruguay. Voy a leer algunas de las consideraciones de la doctora Suárez,

aunque ella está presente en el día de hoy. Ella se preguntaba cuál era el espíritu que había inspirado la Ley Nº 11.577. A continuación decía que estamos ubicados en el año 1950, con una concepción de Estado protector, por un lado, y pocos adelantos tecnológicos y de implementación de medidas médico-preventivas, por otro. De esto surge la idea principal: si no se pueden disminuir los niveles de los agentes físicos y las concentraciones de los agentes químicos en los lugares de trabajo, se reducen los tiempos de exposición. Esta es una forma válida de disminución de una dosis nociva. El concepto fundamental es que la salud en el trabajo debe promoverse y, por ende, debe prevenirse en todas aquellas instancias que podrían poner de manifiesto riesgos o noxas que afecten la salud y seguridad en el trabajo, desde el mismo puesto de trabajo. Tomando una frase de los sindicatos italianos, podríamos decir que la salud no se vende y no se delega.

¿Qué ha ocurrido en nuestro medio durante 46 años de vigencia de la Ley Nº 11.577? El sistema se tornó perverso. Por un lado, el sector trabajador se acostumbró a cobrar esta especie de plus sin modificación de la condición de trabajo y, por otro, el sector empleador se acostumbró a pagarlo sin invertir en la mejora de dichas condiciones. Al finalizar el siglo XX, no resulta razonable aceptar que un operario va a adquirir una enfermedad inexorablemente por no cambiar sus condiciones en el ambiente de trabajo.

De la inspección realizada el 22 de abril se concluyó que la empresa realizó muy importantes mejoras en la planta en los puntos críticos. La disminución del polvo es francamente notoria; se instaló un sistema de extracción forzada y localizada que debe ser mejorado, pero que modificó sustancialmente la condición de trabajo en ese lugar. Preparación horno A 30: no estaba funcionando el sector de preparación y el horno A 20, pero se cuenta con evaluaciones realizadas por el Banco de Seguros del Estado para polvo, dando valores inferiores a los límites higiénicos permisibles para polvo total y fracción respirable, con fecha marzo de 1996. Se construyeron cabinas insonorizadas para uso de los operarios de las máquinas de moldeo números 8 y 7, del horno A 30 que reduce el ruido de 107 DBA delante de la máquina a 77 DBA dentro de la cabina, cuando el límite higiénico permisible es de 85 DBA. Además, se adquiere nueva tecnología, como la máquina Nº 8, que si bien no disminuye el ruido, permite un

lt.

funcionamiento casi automático, donde el operario debe realizar maniobras de real exposición al calor no más allá de 45 segundos por cada hora de labor, aproximadamente. Lo mismo ocurre en la máquina Nº 7, permitiendo el uso de las cabinas ya señaladas. Se están realizando mejoras edilicias y se constató la compra de nuevos equipos que están en vías de ser instalados. Asimismo, la empresa dota a todos sus trabajadores de los equipos de protección personal y está dispuesta a adquirir los que los técnicos entiendan mas adecuados.

Por estas razones, se debe concluir que es real el cambio operado desde 1994 a la fecha. Sin lugar a dudas, es una empresa que por la naturaleza de su actividad, es ruidosa, produce calor y polvo, pero se han hecho importantes mejoras para disminuir y minimizar estos riesgos y se sigue trabajando en ese sentido.

Volviendo a lo mencionado en el numeral dos, el objetivo es tornar saludable un trabajo y no tener trabajadores enfermos en un lapso más largo por exposición a noxas incambiadas. Por lo tanto, esta asesora tiene el convencimiento de que la empresa, con su sindicato --ya que tiene conformada una paritaria de salud y seguridad en el trabajo-- están avanzando en este sentido.

Esto es todo lo que se ha actuado en Cristalerías del Uruguay hasta la fecha.

SEÑOR SARTHOU.- Sin duda, la comparecencia de la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social era para conocer la situación que estaba planteada en Cristalerías del Uruguay. Aquí se ha constatado un contingente importante de información de orden técnico. Por su naturaleza, no está en nuestras posibilidades juzgar todos estos elementos ahora, porque no tenemos los asesoramientos imprescindibles para analizarlos pero, sobre todo, porque presentan gravedad debido a que cuestionan el funcionamiento de la propia Comisión Honoraria de Industrias Insalubres, aún en aspectos que tienen que ver con la actuación de los técnicos de esa misma Comisión, que funciona en la órbita del Ministerio de Salud Pública. Entonces, una vez que estemos en conocimiento de la versión taquigráfica, tomaremos los elementos de información necesarios.

lt.

De todas maneras, podemos decir que los aportes técnicos para explicar la medida de suspensión no son los que resultaban del acto administrativo. En él, por lo menos, no se dejó constancia de que haya habido motivaciones de orden tecnico, sino que la fundamentación de la suspensión se basaba en el hecho de evitar perjuicios que afectaran a los trabajadores involucrados en cuanto al propio riesgo de la fuente de trabajo. Es decir que aquí no se menciona que el Ministerio hubiera tenido ningún asesoramiento previo que constara en las motivaciones de la decisión del acto. Indudablemente, esto puede haber sido modificado a posteriori, o ratificada esa decisión en función de nuevos elementos técnicos o de información. Pero reitero que el acto estaba basado en no crear un perjuicio a los trabajadores en cuanto a su fuente de trabajo y, evidentemente, era otra cosa lo que aparecía como prioritario.

No me interesa formalizar ahora un debate, pero solicitaría que luego podamos disponer de todos los elementos de información sobre el abundante aporte que ha realizado la señora Ministra, aunque ya aclaramos que esos fundamentos no se habían dado cuando se dictó la suspensión. Se invoca el artículo 150 --generalmente utilizado para el campo procedimental-- cuando aparece un texto opinable como el de la Ley Nº 11.577, que en ningún caso prevé la suspensión, y entonces se aplica un artículo de un decreto generalmente referido a los procedimientos de trámite. Esto no es específico, como el caso de la legislación protectora que representa la Ley Nº 11.577, aún cuando ese mismo decreto alude a que no se causen perjuicios graves a un tercero. Evidentemente, aquí había perjuicios muy graves a terceros --que eran los trabajadores-- desde el momento en que, si bien es cierto que esta información supone que aún siguen expuestos a riesgos, la disminución del horario está prevista por alguna razón. Lo cierto es que se perjudica a esos trabajadores cuando se aplica la suspensión, ya que esto no es lo que establecía la norma especial, que en ningún momento previó la suspensión que resolvió la Comisión Honoraria de Industrias Insalubres. Aun esa norma subordinada, como es el decreto, establece que no deben existir perjuicios. Al respecto pienso que los trabajadores se veían muy perjudicados porque estaban sometidos a un horario que no es el previsto por la ley.

En este momento no quiero analizar el cuestionamiento de

la ley porque lo importante es la corrección de las medidas y, evidentemente, la situación de riesgo a que está sometido el trabajador. La disminución de la exposición a condiciones insalubres es transitoria, porque siempre ha estado previsto en esta ley la revisión de la declaración de insalubridad. Esta se realiza luego de una nueva constatación y de la exigencia de modificaciones que posibiliten la rehabilitación. De modo que nadie pensó que esa sería una condición permanente. De ahí deriva el hecho de que se trate de una disminución y no de un cierre, precisamente porque este último provocaría consecuencias negativas para la empresa.

Entonces, no compartimos, como justificación de la medida adoptada, los fundamentos contenidos en la exposición de la señora Ministra; sin embargo, no intentamos ahora iniciar una polémica, porque previamente deberemos conocer a fondo y analizar detalladamente los cuestionamientos realizados sobre la propia declaración de insalubridad. En función de esos informes, que quizás podamos recibir aquí, podremos analizar los puntos de vista polémicos que tengamos acerca de los distintos puntos planteados. Por este motivo no deseo extenderme en esta observación y solamente quiero apuntar esta discrepancia o duda con la intención de examinarla en profundidad una vez que podamos tener acceso a la versión taquigráfica.

SEÑOR BREZZO.- Luego de escuchar la intervención del señor Senador Sarthou, deseo señalar que estos temas los analizaremos en el ámbito de la Comisión, cuando no esté presente la delegación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a efectos de no entorpecer la marcha de esta sesión.

Aclaro que no pensaba intervenir, pero ante el planteo del señor Senador Sarthou, en el sentido de que no se da por satisfecho luego de escuchar las explicaciones brindadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quiero decir exactamente lo contrario. Personalmente, estimo absolutamente satisfactoria la información que se nos ha proporcionado, la que es muy detallada, cuidadosa y con grandes aportes documentales. Por supuesto, se puede desconfiar de la idoneidad de los informes y, en caso de que ello sea así, existe la posibilidad de consultar a técnicos de confianza. A pesar de ello, pienso que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha cumplido con creces la finalidad que en el día de hoy nos

habíamos propuesto. Eventualmente podremos discutir los restantes temas en la órbita de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.

SEÑORA MINISTRA.- Quiero dejar sentado que lo que acabo de manifestar no implica un cuestionamiento a la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres. Los elementos técnicos que se manejaron, tanto el informe de la inspectora María Narducci, el de la doctora Isabel Suarez como el que se refiere a Polvo y Ruido elaborado por el Banco de Seguros del Estado o el dictamen de la Facultad de Medicina --que fue solicitado antes de resolver el recurso jerárquico, de acuerdo a como lo establece la ley-- son posteriores a la suspensión del acto. Esta medida estuvo fundada en dos circunstancias: por un lado, en que el acto administrativo no estaba motivado, y ello lo corrobora el informe de la Facultad de Medicina, la propia resolución inicial y la que confirma el recurso de revocación, y, por otro, en que no se había cumplido con la vista previa al dictado del acto exigida por la Constitución, al consagrar el derecho de defensa que tiene cualquier ciudadano que pueda ser lesionado por un acto administrativo.

Como ya hemos manifestado, entendemos que la suspensión del acto administrativo no le acarrea daño a los trabajadores, en función de que la declaración de insalubridad no hace más que reducir la carga horaria, por lo que se van a trabajar seis horas que se pagarán como si fueran ocho. Con ello no se evita el daño a la salud del trabajador sino que se posterga su enfermedad. Realmente la filosofía de la Inspección General del Trabajo, así como la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es la de evitar las condiciones de insalubridad mediante la concreción de medidas que no expongan al trabajador a contraer enfermedades.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Podría inferirse del informe que brindó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social así como de las conclusiones a que llegó la Inspección General del Trabajo, que sería recomendable hacer algunas modificaciones a la legislación en esta materia, tratando de incorporar conceptos más modernos en torno al tema de la salubridad?

SEÑORA MINISTRA.- En este momento estamos regidos por una legislación que data del año 1950; quizás esta sea la ocasión de comenzar a trabajar en ese sentido. En materia de seguridad

e higiene en el trabajo, hoy se apunta a la prevención y los adelantos tecnológicos nos permiten alcanzar este objetivo, evitando los daños en la mayoría de los casos. Entiendo que de nada sirve la reducción horaria si, en definitiva, el trabajador va a resultar enfermo. Pienso que se podría mantener la figura de la insalubridad para aquellos casos en que los adelantos tecnológicos no puedan evitar los perjuicios, pero creo que se deberían cambiar las consecuencias de la declaración de insalubridad. En este sentido sería positivo modificar nuestra filosofía.

SEÑOR COURTOISIE.- En función de una cantidad de datos que hacen al tema a que se refería la señora Ministra, deseamos formular una pregunta bien concreta.

Antes que nada queremos recordar cuál es la forma de integración de la Comisión Honoraria a efectos de determinar si al momento de la emisión del dictamen ella se encontraba correctamente conformada desde el punto de vista de la ley. A este tema apunta la pregunta que deseábamos hacer al Ministerio. Creemos que tenemos una Comisión Honoraria --que emitió o está emitiendo determinadas opiniones sobre los temas que tienen que ver con la salubridad laboral-- que no estaría integrada, según nuestro punto de vista, de acuerdo con lo que establece la normativa vigente. Al respecto, deseamos saber si el Ministerio tiene conocimiento de este hecho.

Si no me equivoco, actualmente la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres se compone de cinco médicos, representantes de cada uno de los organismos que la ley establece, pero no necesariamente son quienes deben, de acuerdo con sus profesiones, estar integrando la referida Comisión. Además de todo esto existe un expediente bastante extenso del que tomamos conocimiento por una vía distinta a la que aquí se mencionó. En este sentido hay una cantidad de puntos que nos hacen pensar que la ley necesariamente debe ser revisada. Debido a que ya cuenta con muchos años de sancionada y a que las técnicas y los criterios de acuerdo con los cuales ella fue establecida han sido, en muchos casos, superados, entiendo que sería recomendable la modificación de algunos de sus aspectos.

SEÑORA MINISTRA.- Si la Comisión me autoriza, propondría ceder el uso de la palabra a la doctora Isabel Suárez, quien integra la Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres en representación

del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para dar respuesta a la pregunta formulada por el señor Representante Courtoisie.

SEÑORA SUAREZ.- La Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres está funcionando desde que la integro, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desde 1987. La integración fijada por la Ley Nº 11.577 establece las instituciones, pero no el carácter o la profesión --si es que debe tenerlo-- del representante de cada una de estas instituciones. De hecho, está conformada por un representante del Ministerio de Salud Pública, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno del Banco de Seguros del Estado, uno de la Facultad de Medicina y otro de la de Ingeniería. Actualmente se da la coincidencia de que todos somos medicos. Esto, sin duda, ha tenido sus consecuencias pues no se han tenido en cuenta algunos matices legales. Sin embargo, en el texto de la ley no se establece más que la integración de la Comisión por instituciones y no se hace referencia al carácter de sur miembros.

SEÑOR COURTOISIE.- Con esa respuesta doy por aclarado el punto, aunque quisiera recordar que en la discusión parlamentaria, cuando hubo intención de determinar que cada organismo estuviera representado, si no entendí mal, el espíritu del Legislador en ese momento era que la Comisión fuera integrada por representantes de distintas disciplinas para formar un cuerpo interdisciplinario. Si bien esta interpretación no está en el texto de la ley, creo que estuvo en el espíritu de los Legisladores que intervinieron en esa discusión parlamentaria.

SEÑORA SUAREZ.- Es muy interesante leer la exposición de motivos y la discusión parlamentaria de 1950, en la que expresamente se deja fuera la facultad de Derecho. En algún momento de ese proceso se planteó la presencia de la facultad de Derecho y los Legisladores entendieron que se trataba de una Comisión absolutamente técnica. Por lo tanto, en un acto de decisión parlamentaria se dejó fuera la representación de los abogados, intentándose que la Comisión tuviera una integración que apuntara al criterio con el que fue redactado el texto de la ley. Se trataba de una integración técnica que ponderara los riesgos de la salud de los trabajadores en 1950. Si me disculpa la señora Ministra, considero que este es el momento en que los Legisladores debieran reflexionar sobre el tema, pues en la

practica cotidiana como que esta ley, por el transcurso de los años, ha generado una cierta desviación a nivel de los sectores trabajador y empleador, en el sentido de dejar la situación tal como esta, sin modificarla.

El señor Senador Sarthou hacia alusion a que la declaración de insalubridad apunta a mejorar la condición, para luego revocarla. Realmente es muy costoso poder levantar esa insalubridad luego de que la Comision la declaro ya que tanto el empleador como el trabajador se habituan a esa situación, por lo que no modifican la condicion y se genera el hábito del pago del plus. Es mas, la ley expresa la prohibicion de la realizacion de horas extras. Sin embargo, hemos constatado lugares donde con posterioridad a la declaración de insalubridad, el trabajador cumplia una jornada de 8 o 10 horas, por lo que cobraba como extras las horas que superaban las 6 horas diarias. En momentos en que el empleo esta en una situacion critica, éste se ha tornado un mecanismo perverso, donde habria que volver a valorar si es un camino real a mantener, puesto que las potestades las tienen los inspectores de la Inspección General del Trabajo. Si ellos entienden que la jornada debe ser disminuida, tienen la potestad para reducirla. Es decir que esta ley generaria otro ambito en el que se superpondrian situaciones y facultades, por lo que se tornaria complejo el trabajo.

SEÑOR SARTHOU.- Queria señalar que aqui esta en juego el hecho de que no queda exenta la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el sentido de seguir controlando que las condiciones se cumplan. Si al trabajador le sirve percibir 8 horas por 6 de actividad, y el empleador no toma medidas, no puede ser que se mantengan esas condiciones. Aquí se habló de la discusión de la ley y el espiritu fue siempre crear las condiciones para modificar la insalubridad y lograr la rehabilitacion. De manera que pienso que el Ministerio puede actuar para que no se convierta esta situación excepcional --la misma está dada pues se espera que se produzcan las transformaciones necesarias-- en algo estable. Entonces, si bien es necesario adecuar la ley, considero que esto no exime al Ministerio a que cumpla un rol de indagación, examen y cumplimiento de las rectificaciones que apareje la rehabilitación, si la Comisión Honoraria la aprueba.

SEÑORA MINISTRA.- En primer lugar, dado que la filosofía de la Inspección General del Trabajo del Ministerio es distinta de

lt.

la que inspiró la ley, no nos sentimos eximidos de responsabilidad para mejorar las condiciones de trabajo, aun cuando la planta haya sido declarada insalubre. De hecho, se intimaron una serie de medidas que han sido inspeccionadas nuevamente, a los efectos de determinar su cumplimiento.

En segundo termino, complementando lo expresado por la doctora Suárez, puedo decir que esta Comisión que está formada por distintas instituciones, es muy peculiar, pues no integra el organigrama de ningún Ministerio. Dicha Comisión ha presentado problemas, justamente por una integracion de profesiones homogénea. Asimismo, la doctora Suarez, quien actualmente asiste a la Comisión en forma alterna, me ha solicitado que dicha Comisión cuente con un abogado de la Inspeccion General del Trabajo, a los efectos de asesorar a los médicos en los aspectos legales, pues muchas veces no los conocen.

Anteriormente, dije que lo que manifestaba no implicaba un cuestionamiento a la Comisión. El hecho de que el acto administrativo de declaracion de insalubridad de Cristalerias del Uruguay no estuviera motivado y de que no se le hubiera dado una vista previa al administrado antes de dictarlo, son carencias no imputables a los integrantes de la Comision que, por su profesion, no tienen por qué conocer estos requisitos formales que a la hora de dictar un acto, deben respetarse, porque podrian ameritar la anulacion en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por tanto, el punto se podria dar por suficientemente debatido y sin perjuicio de que en un futuro pueda volver a considerarse, la Comisión podria darse por satisfecha con las explicaciones brindadas.

SEÑOR SARTHOU.- Ratificando lo que se señala, creo que es indispensable volver a analizar el tema, porque no considero que hoy estemos definiendo este asunto. Por mi parte, tengo discrepancias con casi todas las afirmaciones realizadas, pero no tengo todos los elementos de juicio. Por eso, me parece imprescindible concretar una nueva convocatoria, pues hoy no disponemos de toda la información para efectuar todos los controles sobre las afirmaciones que hizo la señora Ministra. Reitero que con algunas discrepamos por razones explícitas. Asimismo, hay otros aspectos que queremos estudiar para ver en

lt.

que est[illegible]. Por ello, pediría que luego de terminada la sesión se combinara una nueva reunión a fin de examinar el tema.

SEÑOR BREZZO.- Preferiría no apresurarme en tomar la decisión de convocar a la delegación del Ministerio para una próxima reunión, hasta no terminar esta sesión. Creo que debemos recibir toda la información para que luego la Comisión la evalúe y la discuta, analizando preguntas concretas si lo estima necesario para trasladarlas al Ministerio y luego convocarlo. Asimismo, la Comisión también puede llegar a decidir que no es necesario que concurra nuevamente la delegación del Ministerio. Por lo tanto, propongo que la Comisión realice un intermedio, de por lo menos una sesión, antes de analizar la nueva convocatoria a la señora Ministra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir, entonces, que una vez culminada esta reunión, la Comisión evaluará de qué manera continuaremos el trabajo.

Por lo tanto, corresponde que pasemos a considerar el segundo punto del orden del día, que tiene que ver con la seguridad en la industria de la construcción y, particularmente, con las normas comprendidas en el Convenio Internacional Nº 167. Como se recordará, este tema ya ha sido tratado por la Comisión, pero entendemos oportuno conocer la opinión del Ministerio sobre el punto.

SEÑORA MINISTRA.- Tengo una duda y es que no sé si el señor Presidente se ha referido únicamente a las normas del Convenio Nº 167, o si también desea que brindemos información acerca del estado actual de la prevención en materia de accidentes en la construcción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los dos temas nos interesan. Estoy hablando tanto de lo global como, en particular, del Convenio Nº 167.

SEÑORA MINISTRA.- Tal como lo manifestamos en la Comisión Permanente cuando fuimos convocados —a solicitud nuestra— para evaluar la situación de siniestralidad en la industria de la construcción, debemos decir que las normas del mencionado Convenio han sido cumplidas a nivel nacional, en función de la creación de dos figuras: los servicios de seguridad en el trabajo —a través de la intervención de los técnicos

prevencionistas externos o internos, de acuerdo con las características de las empresas constructoras-- y los delegados de obra designados por los trabajadores, cuya tarea genérica es velar por la seguridad de sus compañeros de labor.

Quiero hacer particular hincapié en una norma contenida en el Convenio Nº 167, que guarda relación con la posibilidad de no trabajar cuando se constata una situación de riesgo inminente. A nuestro juicio, esto ya estaria comprendido en el Convenio Nº 155, que ha sido ratificado por nuestro pais; de todas formas adelanto que el Poder Ejecutivo tiene pronto el Mensaje para solicitar al Parlamento la ratificacion del Convenio Nº 167. Por lo tanto, podemos decir que el tema ya está resuelto.

En cuanto a la situación de siniestralidad en la industria de la construcción y a los pasos que el Ministerio ha dado en este sentido, me voy a remitir a una brevisima exposicion que hice en la Comisión Permanente en marzo pasado, en la cual mencionaba las politicas que la Inspección General del Trabajo y nuestra Secretaria de Estado iban a llevar adelante, a través de diferentes servicios, para prevenir los accidentes de trabajo en la construcción que, como es sabido, registran una alta siniestralidad. Sin perjuicio de ello, y remitiéndome a una larga exposición que realicé en ese momento, pediría al Inspector General de Trabajo, el doctor Méndez, que tenga bien hacer una reseña sobre la evolución del Plan de Emergencia que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispuso cuando se elevó el numero de accidentes de trabajo con resultados fatales en el sector, en el transcurso de este año. Se trata de un informe que ha sido presentado en una Mesa Tripartita que funciona semanalmente en el Ministerio, pero que ha sido actualizado al dia de la fecha.

SEÑOR MENDEZ.- Con respecto al Plan de Emergencia para la industria de la construcción, en este informe hemos considerado el periodo comprendido entre el 28 de febrero y el 9 de mayo de este año.

Corresponde señalar que previo al inicio de las actuaciones inspectivas dispuestas en este Plan, se efectuó un relevamiento en Montevideo, con el objetivo de identificar las direcciones de todas las obras de construcción --cualquiera fuera la etapa de cada una de ellas-- a fin de posibilitar luego la distribución, por sector, del equipo inspectivo. Esta

lt.

información [illegible] complementada, además, con aportes del Banco de Previsión Social, del Banco de Seguros del Estado y del propio SUNCA.

En cuanto a los recursos humanos, en el Plan de Emergencia se dispuso que cumplieran tareas la totalidad de los inspectores del Departamento de Condiciones Ambientales de Trabajo. Naturalmente que esto no implicaba, de ninguna manera, la desatención de las tareas habituales respecto al resto de la seguridad de los trabajadores que se rigen por el decreto Nº 406.

Del análisis de la información global disponible, surge que se ha trabajado en Montevideo y en el interior del país, teniendo en cuenta aquellas zonas o departamentos en los cuales la industria de la construcción tiene una mayor actividad y en especial en el litoral sur, en donde estadísticamente se ha concentrado el mayor número de accidentes graves. Se han efectuado, en el período que va --repito-- del 28 de febrero al 9 de mayo de 1996, un total de 985 actos inspectivos, correspondiendo 638 a Montevideo y 347 al interior. Esto representa, entonces, un 64,77% en Montevideo y un 35,23% en el interior de la República.

El número de clausuras totales fue de 45, correspondiendo 20 a Montevideo y 25 al interior, mientras que el número de clausuras parciales se ubica en 43, de las cuales 25 se realizaron en Montevideo y 18 en el interior. Se clausuraron andamios en 68 obras: 44 de Montevideo y 24 del interior.

Con relación al personal protegido en el período, surge un total de 8.459 trabajadores, 5.263 de los cuales pertenecen a Montevideo y 3.196 al interior. Esto representa un 62,22% para Montevideo y un 37,78% para el interior.

De acuerdo con la información aportada por el Banco de Previsión Social, a octubre de 1995 la industria de la construcción registraba un total aproximado de 34.000 trabajadores. Tomando en cuenta ese dato y sin considerar las fluctuaciones ocurridas desde esa fecha al momento, las actuaciones de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social han cubierto --hasta hoy-- un 25% del total de trabajadores, en un período que no supera las 45 jornadas efectivas de labor, descontándose los días feriados, los días

de lluvia y algún paro producido en la industria de la construcción.

A fin de ilustrar sobre la gestion de la Inspección General del Trabajo en el area de la construcción y haciendo un cuadro comparativo entre los años 1994 y 1995, es posible afirmar que en 1994 se realizaron un total de 2048 actos inspectivos, con un promedio de 170 por mes y, en 1995, 2987 actos, con un promedio de 248 mensuales.

En el periodo analizado --es decir, del 28 de febrero al 9 de mayo de 1996-- que corresponde aproximadamente a 2,3 meses del año, se han efectuado 985 actos inspectivos, lo que representa un promedio mensual de 428. Respecto a igual periodo del año anterior tenemos un incremento porcentual del 72%. De mantenerse este promedio, que es la intención de la Inspeccion General del Trabajo y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al finalizar el año 1996 se habrán superado las 5.000 inspecciones en el sector, lo cual significaria un incremento del 67% respecto a 1995 y, en lo que tiene que ver con 1994, de un 244%.

Asimismo, corresponde mencionar que en los años 1994 y 1995 las actuaciones en la industria de la construcción han representado, aproximadamente, un 65% del total de inspecciones del Departamento de Condiciones Ambientales de Trabajo. A la fecha, seguramente este porcentaje se ha incrementado, en virtud de haberse priorizado la acción en el área de la construccion, como consecuencia de la alta accidentalidad en la misma.

Habiéndose efectuado un análisis detallado del contenido de las intimaciones del informe presentado a la Comisión Tripartita de la Construccion - acoto que abarcaba un periodo menor, porque se consideró del 28 de febrero al 12 de abril-- observamos que la cantidad de actos inspectivos realizados ascendia a 648. En ellos se constataron, en 325 oportunidades, intimaciones por protecciones personales, incluyendo cinturón de seguridad; en 132 instancias, se practicaron intimaciones relativas a servicios de bienestar, esto es, gabinetes higiénicos, vestuarios, duchas y comedor; en 81 casos se intimó por condiciones de hormigoneras y en otros 81 por tablero eléctrico y/o instalación eléctrica en condiciones no adecuadas. Las plataformas de trabajo fueron

1t.

ar [illegible] inspecciones; las sierras circulares fueron observadas en 56 oportunidades; los andamios lo fueron en 46 casos y en 35 de ellos no contaban con memoria descriptiva, tal como lo establece el Decreto ley Nº 89/95.

Otras observaciones --en menor cantidad desde el punto de vista numérico, pero no menos importantes-- refieren a escaleras, en 18 oportunidades; guinches, grúas y eslingas en 17 [illegible] y montacargas en 5 casos, agua potable y demoliciones en 2, respectivamente.

Esta relación seguramente se mantiene a la fecha, constituyendo los riesgos mas graves para la industria las caidas de altura y el riesgo electrico. La inobservancia de las medidas de prevencion y de protección para anular o minimizar estos riesgos, generalmente ha ameritado la clausura total o parcial de obras.

A lo ya informado, cabe agregar que la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social han investigado a la fecha todos los accidentes mortales ocurridos este año, así como tambien aquellos de carácter grave que, sin consecuencias mortales, se han producido hasta el momento.

Debemos aseverar que, como resultado de la acción desarrollada al momento y de la evaluación constante que se lleva a cabo hemos constatado una serie de carencias de la normativa vigente para el sector, y nos estamos refiriendo al Decreto-ley Nº 89/95. Ese aspecto fue puesto en conocimiento de la Comision Tripartita, a efectos de iniciar, en un tiempo prudencial, la revisión y el mejoramiento de dicho Decreto. Estas carencias se han detectado, fundamentalmente, en relación a riesgos higiénicos y electricos, asi como también en cuanto a la aplicacion del Capitulo VIII del Decreto, que incorpora servicios de seguridad internos y externos.

Por otra parte, se estima necesario un mejoramiento de la norma, a efectos de poder contar con un marco más apropiado para responder, desde el punto de vista de la seguridad e higiene, a situaciones nuevas que surgen constantemente ante la aplicación de nuevas tecnologias, en una industria tan dinámica como lo es la de la construccion.

Esta posicion del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

lt.

y de la Inspección General del Trabajo ha sido compartida por los representantes del SUNCA, quienes así lo hicieron constar en el nota Nº 9, de fecha 24 de abril de 1996, en la que aprueban el informe a que daba lectura y manifiestan su conformidad con las propuestas realizadas por la Cartera, tendientes a la revisión de la legislación.

En síntesis, éste sería el informe. Sin perjuicio de ello, estamos dispuestos a contestar cualquier interrogante que se nos plantee.

SEÑORA MINISTRA.- Creo que vale la pena repasar algunos de los puntos que se tocaron en el ambito de la Comision Permanente, a efectos de ver cuál es su situacion actual.

En aquel momento, quien habla anunciaba que, con fecha 7 de marzo de 1996, se había creado el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, con la participación de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud Publica, el Banco de Seguros del Estado y el Banco de Previsión Social. En dicho mes se enviaron notas a esos organismos a efectos de que nombraran sus delegados, lo que debimos reiterar en el mes de abril. Recién la semana pasada se completaron las designaciones, lo que nos permite convocar a dicho Consejo a fin de comenzar el trabajo, que deseamos tenga un carácter operativo y de propuestas. Debemos decir que cuenta con insumos importantes, pues con anterioridad funcionaba un grupo coordinador --integrado por empresarios y trabajadores, como también lo estará el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo-- que se encargaba de la misma materia y realizó una serie de trabajos muy importantes, pese a que no estaba institucionalmente creado. Por ello sugerí que estos constituyeran la base del futuro trabajo del Consejo antes mencionado.

Debemos aclarar que el grupo coordinador fue convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a efectos de explicarle el motivo de la institucionalización del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, poniéndose de manifiesto la conformidad de sus integrantes en cuanto a la medida adoptada por nuestra Cartera.

En nuestra comparecencia en la sesión de la Comisión Permanente hablamos de la creación del Tribunal de

He[illegible] por [illegible]tencia [N]otoria de los Tecnicos Preven[illegible] queremos remarcar que la escasez de este personal ha [illegible] un problema serio para las empresas, desde el dictado del Decreto-ley NO 89/95. También es cierto que la obligatoriedad de estos servicios en las empresas estaba supeditado a una resolucion del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa consulta a la Comisión Tripartita a que estamos haciendo referencia. Esta, a solicitud de empresarios y trabajadores, fue postergando la obligatoriedad de la presencia de esta figura dentro de las empresas, por lo que ahora nos encontramos ante la situacion de que, si bien la Inspección --a pedido de la Comisión Tripartita-- controla la existencia de Tecnicos Prevencionistas e intima, no sanciona, dado que el numero de dichos Técnicos en los Registros es insuficiente. Por lo tanto, la creación del Tribunal de Competencia Notoria --que ya se encuentra en funcionamiento-- constituye un mecanismo para tratar de aumentar el numero de tecnicos.

Paralelamente, se procura --a través de otro organismo previsto en el Decreto-ley Nº 89/95-- la incorporación a esta tarea de arquitectos e ingenieros en cuyo curriculum no constan conocimientos en materia de seguridad pero que, a través de una Comisión consultiva, pueden ser autorizados a desempeñarse en esa rama de actividad. Ademas, hemos mantenido contacto con la Sociedad de Arquitectos y con el Decano de la Facultad de Arquitectura, quien dias pasados manifesto que ya se estaba implementando la inclusión en la carrera de cursos específicos de seguridad, así como también de uno que comenzaría a ser dictado a la brevedad y que sería sometido a la consideración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a efectos de ser tenido en cuenta como el que habilitaría la inmediata inscripción en el Registro de Arquitectos. Reitero que la escasez de estos Técnicos ha generado un problema serio en el mercado de las empresas.

Asimismo, en aquella oportunidad hicimos referencia al equipo de laboratorio. En este momento, se encuentra en trámite la exoneración impositiva, a fin de proceder a la importación directa de dichos equipos. Es más; se habló de reforzar la flota de automotores para que los inspectores contaran con vehiculos adecuados para efectuar su tarea, por lo que actualmente se encuentra en trámite la licitación correspondiente. Sin perjuicio de ello, los inspectores han

lt.

[illegible] en un servicio de remises, pagos por la Inspección General del Trabajo, a efectos de realizar la tarea que acaba de [illegible] el señor Inspector.

Uno de los aspectos mas trascendentes era reforzar nuestros cuerpos inspectivos en materia de condiciones generales de trabajo. En la sesion de la Comisión Permanente precisaba que se habia realizado un concurso que habia sido anulado y que requeriamos de distintas instancias administrativas para efectuar uno que permitiera reforzar nuestro cuerpo inspectivo. En ese sentido, se han dado los pasos correspondientes por lo que, próximamente, podremos estar llamando a concurso para cubrir las vacantes existentes.

Ademas, hemos llegado a un consenso con la Asociación de Inspectores, PLUNA, Dirección Nacional de Subsistencias, COFE y PIT CNT, acerca de la posibilidad de redistribuir funcionarios de PLUNA y de la Direccion Nacional de Subsistencias para reforzar nuestros cuerpos inspectivos, así como también en cuanto a los procedimientos a llevar a cabo. Para ello, se tomarán en cuenta el curriculum --que es la formación previa-- el test psicológico y la prueba de conocimientos, teniendo los dos últimos carácter eliminatorio. Los sindicatos ya cuentan con toda la información y están de acuerdo con este procedimiento, que en una primera etapa nos permitira contar con 25 inspectores mas para Montevideo. Luego de efectuada la redistribución, obviamente se dictarán cursos de formacion de un mes, que insumirán aproximadamente cien horas, y comenzarán a desarrollar su tarea acompañados por inspectores con experiencia en la materia.

Sin embargo, no hemos tenido mucha suerte con la incorporación de inspectores en condiciones generales a las tareas inspectivas de medio ambiente de trabajo, en función de que los perfiles de las personas que se han demostrado interesadas, no nos parecen adecuados para desempeñarse como tales, pues requieren un grado de especialidad mucho mayor.

En cuanto a los cursos de capacitación debemos decir que, por un lado, se ha efectuado publicidad televisiva y en momentos en que los trabajadores cobraron su salario vacacional, se distribuyó folleteria --impresa por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-- en el Banco de la República. Esto fue el inicio de una campaña de prevención de

accidentes laborales, se está instrumentando en este momento un curso para la formación de delegados y capataces.

Por otro lado, se está negociando con la Organización Internacional del Trabajo un proyecto de ley --del que di acabada lectura en el ámbito de la Comisión Permanente-- requiriéndose donantes para su financiación. Estuve personalmente en Ginebra solicitando, precisamente, el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, lo que actualmente se encuentra en trámite.

A su vez, hemos salvado las diferencias que existían en relación con los cursos que estaban siendo impartidos por el Banco de Seguros del Estado a delegados de obra y capataces. Próximamente, sobre la base de un temario previamente acordado, se retomarán dichos cursos que impartidos esta vez por instructores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Banco de Seguros del Estado.

Acabo de recibir el mensaje de que recién se aprobó en la Junta Nacional de Empleo un Plan de Capacitación que será solventado por el Fondo de Reconversión Laboral. Se trata de doce cursos dirigidos a delegados de obra. Este era un aspecto que estaba en trámite, dado que el nuevo marco legal que regula la Junta Nacional de Empleo nos permitía disponer de fondos para la salud en el trabajo. Así, se iniciaron gestiones ante dicha Junta, en acuerdo con la Cámara de la Construcción y el SUNCA, a efectos de que dicho Organismo aprobara destinar recursos con la finalidad mencionada.

No obstante las gestiones de largo aliento efectuadas en la Organización Internacional del Trabajo en relación con dicho proyecto, ella ha comprometido su colaboración y la presencia de técnicos en los meses venideros, a efectos de que se vayan adelantando algunos cursos en la materia.

Por consiguiente, diría que los programas de capacitación anunciado han ido evolucionando favorablemente, al tiempo que se ha ido cumpliendo la planificación trazada por el Ministerio.

En cuanto a los aspectos normativos, que mencionamos ante la Comisión Permanente, debemos decir ahora que se aprobó el decreto que establece la obligatoriedad del cumplimiento de las

lt.

normas [illegible] para la construcción. A su vez, existe un decreto ya redactado, que seguramente se aprobará por Consejo de Ministros, donde se establece la obligatoridad del Plan de Seguridad en las obras que se conceden a través de licitaciones públicas. Al su vez, se elaboro un proyecto de ley que será remitido al Parlamento y que establece lo mismo, es decir, la obligatoriedad del cumplimiento de un plan de seguridad en las licitaciones que se realicen a traves de las Intendencias Municipales.

Por otro lado, ya se ha redactado un decreto que establece que todos los proyectos de obras deberan contener un plan de seguridad. Por nuestra parte, no sabíamos exactamente dónde se contemplaría la existencia de ese plan de seguridad para viabilizar los proyectos. En este sentido, se están ultimando detalles por el Banco de Prevision Social ya que probablemente sea este Organismo el que se ocupe de efectuar el control de la existencia de dicho plan que, necesariamente, deberá ser aprobado por la Inspección General del Trabajo.

En lo que tiene que ver con el tema del aporte unificado a la industria y a la construccion --asunto que desarrollamos en el ámbito de la Comisión Permanente-- debemos decir que dicho aporte impide que haya un mecanismo de premios y castigos para las empresas, tengan o no siniestralidad. Este es un punto que está contemplado en un proyecto elaborado por el Banco de Seguros del Estado y que actualmente se encuentra a estudio del Poder Ejecutivo; ingresó al Ministerio de Economía y Finanzas y, hace poco tiempo, fue enviado en consulta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se trata de una iniciativa muy amplia, que contempla muchos aspectos, por lo que su estudio debe ser detenido y circunstanciado.

En lo que hace a la responsabilidad solidaria de los subcontratistas, así como también a la responsabilidad civil, cuando haya mediado incumplimiento de las normas de seguridad y ello sea imputable al empleador, debemos señalar que existe un proyecto de ley que cuenta con media sanción en la Cámara de Representantes. En su oportunidad, me pronuncié a favor de su aprobación y solicité al Parlamento que lo considerara con premura. Se trata de un proyecto de ley presentado por el Frente Amplio y me consta que el señor Diputado Semproni ha trabajado mucho en ese tema.

lt.

Por mi parte, podría brindar más información, pero creo que sería oportuno no continuar ahora, para no prolongar más esta exposición y poder ingresar a otros puntos del orden del día.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a la señora Ministra la exhaustiva exposición que ha realizado. Verdaderamente, ha dado respuesta a muchas de nuestras preguntas, aunque es probable que aún queden algunas pendientes o se pueda requerir la ampliación de algunos de los temas considerados.

SEÑOR SARTHOU.- Por mi parte, de la exposición realizada por la señora Ministra, registro el aumento de las inspecciones; este aspecto me parece muy importante porque creo que, en el hecho de que haya aumentado el número de accidentes en los últimos tiempos, pudo haber incidido, precisamente, la falta de inspecciones. Efectivamente, lo relacionado con las inspecciones me parece un hecho positivo.

Con respecto al Convenio Nº 167, debo decir que tengo ciertas discrepancias en cuanto a que el artículo 12 da derecho al trabajador a retirarse de la obra, mientras que el inciso f) del artículo 155 del mismo Convenio, no le da ese derecho. De acuerdo con lo que ha señalado la señora Ministra, existe voluntad en el envío de una iniciativa para la ratificación del Convenio Nº 167, por lo que este aspecto no tiene más sentido cuestionable.

Otro punto que deseo plantear es el relacionado con la estabilidad de los delegados de seguridad. Creo que este punto fue planteado en su momento por el SUNCA y tiene que ver, en general, con la estabilidad de los dirigentes sindicales y delegados de obra. La señora Ministra nada ha dicho sobre este tema y, reitero, dado que tenemos diferencias en relación a la forma de asegurar la estabilidad --en la medida en que en algún momento la señora Ministra afirmó que no compartía los proyectos del Nuevo Espacio y del Frente Amplio, considerando que las soluciones debían ser otras-- quisiera que ahora se hiciera referencia a esa cuestión, que nos parece muy importante. Si el trabajador es despedido y no es restablecido, es muy difícil que el delegado de obra pueda realizar eficazmente su trabajo, por más que esto esté previsto en la norma. Por supuesto, este hecho se podría corregir al realizarse una inspección, pero de todos modos falta la

normativa que impediría el despido de los trabajadores que efectúen el contralor. Entonces, quisiera saber si se ha pensado algo en relación con el tema de la estabilidad de los delegados de obra y de los dirigentes sindicales a efectos de evitar el despido.

SEÑORA MINISTRA.- Creo que en principio debemos distinguir dos cosas: un delegado sindical y un delegado de obra, que no tienen por que coincidir, aunque si pueden hacerlo.

El delegado de obra es electo por sus compañeros de trabajo para velar por las condiciones de seguridad en la obra en que se desempeña. En este sentido, está cumpliendo con un cometido encomendado por un decreto del Poder Ejecutivo por lo que, ante el impedimento para ejercer esa funcion por parte del empresario, podemos poner en funcionamiento los mecanismos sancionatorios que la Inspección General del Trabajo tiene a su cargo.

Otra circunstancia es la de los delegados sindicales; ya hemos dicho que consideramos altamente conveniente el amparo del ejercicio de las libertades sindicales, si bien no compartimos la solución de la reinstalación. Actualmente, ante la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social se siguen procedimientos que, en general, son denuncias formuladas por los trabajadores, relativas a represión sindical o conductas antisindicales por parte de los empresarios. Esto constituye un procedimiento casi jurisdiccional, en el que se dan garantías a las dos partes, traslado de la denuncia, apertura, prueba y luego sancion en caso de que se compruebe la conducta antisindical.

En ese sentido, podemos adelantar que ya hemos tomado algunas medidas a los efectos de reforzar las potestades sancionatorias de la Inspección General del Trabajo. Normalmente, se sancionaba aplicando una multa establecida en Unidades Reajustables en función de todos los trabajadores que integraran la empresa. Esto era asi porque se entendía que la libertad sindical era un derecho de todos los funcionarios. Posteriormente, una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo consideró que el criterio aplicado por la Inspección General del Trabajo era excesivo y que la sanción sólo podía imponerse teniendo en cuenta el número de trabajadores involucrados en la medida. Esto significa que si

lt.

hubo tres afiliados despedidos por razones sindicales, la multa se aplicaba en función de estos y no abarcando a todos los funcionarios de la empresa.

Precisamente, fue por esta razón que la Ley de Presupuesto aprobada incluye una norma que nos habilita nuevamente a sancionar y a cuantificar la multa en función de todos los empleados que revistan en las planillas de la empresa infractora; además, se elevó el monto de las multas a aplicar.

Paralelamente, hemos presentado en la Comisión Tripartita de Agenda Abierta, que funciona en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, una iniciativa que está a consideración de trabajadores y empleadores con el objetivo de crear la Comisión Nacional de Libertad Sindical. Esta tendría una actuación preceptiva en los trámites de represión sindical, los cuales, además, se propone abreviar para que en esos casos la sanción pueda aplicarse con más celeridad de lo que sucede en el presente.

Repito que toda nuestra inquietud, a través de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, tiende a amparar a los trabajadores en el ejercicio de su derecho a la libertad sindical. Entendemos que no es conveniente imponer la reinstalación, porque pensamos que no es bueno para el trabajador. En definitiva, luego de producido el despido o la sanción, por razones antisindicales, habría una situación de violencia insalvable que, a nuestro juicio, ameritaría que no se procediera a la reinstalación pues, en realidad, somos partidarios de la aplicación de sanciones disuasivas.

SEÑOR SARTHOU.- Considero que este es uno de los aspectos más graves planteados en tanto no se cumple la protección adecuada a la libertad sindical a través de multas. En definitiva, a un patrono, no le importa pagar si con ello está descabezando una dirección sindical; es decir, la paga en dinero puede servir mucho más, ya que el régimen de multas supone la aplicación de recursos administrativos que a veces pueden llegar a dilatarse tres años.

De manera que me parece que en este aspecto estamos dejando al descubierto un flanco muy grande, inclusive, en lo que respecta al funcionamiento de los delegados de seguridad. Digo esto porque como es notorio, en una obra los delegados

sindicales tienen gran importancia, pues son quienes van a actuar respaldando al delegado de obra. Sin embargo, se estaría dejando sin protección.

En definitiva, pienso que en este plano el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no está cumpliendo el convenio número 98, el cual se ha declarado que no es autoejecutable. Al respecto, he leído la exposición de la señora Ministra en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Es indudable que ese convenio establece lo que equivale a la nulidad del acto represivo en la actividad sindical y no a la sanción de multas. Además, si bien existe la Ley Nº 12.030 que establece la multa, el convenio tiene el objetivo de restablecer la actividad sindical y no el de reparar por la vía económica. El hecho de que no exista una norma no quiere decir que no deba haberla. Es cierto, la Suprema Corte de Justicia establece que no es autoejecutable porque no hay una norma reglamentaria del convenio número 98 que ordene la reinstalación. Sin embargo este convenio pide una garantía cierta y eficaz a la libertad sindical. A esos efectos tendríamos que editar una norma que permita el restablecimiento del trabajador a su lugar de trabajo y a la actividad sindical.

Por lo tanto, en este aspecto tenemos diferencias muy profundas, en tanto nos parece que esto va a ejercer una influencia negativa, ya que los representantes en la obra tendrían que tener el respaldo de la norma y no deberían depender del Ministro que actúe en ese momento. Digo esto porque hoy podemos tener un Ministro que está de acuerdo en respaldar el reintegro cuando se plantea la denuncia pero mañana puede no haberlo.

A través del SUNCA he podido constatar que ha habido buena voluntad en uno o dos casos en que hubo de represión. Sin embargo, si no lo establece la norma, se está dependiendo de la condición humana o de la voluntad de quien ejerza la titularidad del Ministerio en ese momento.

De manera que esta puede ser una gran falla, inclusive, en el campo de las personas que serán delegadas para controlar la seguridad, pero sin tener un respaldo legal, tal como el que habilitaría el convenio número 98.

lt.

SEÑORA MINISTRA.- El señor Senador Sarthou hacía referencia al incumplimiento. Sin embargo, debo decir que no hay incumplimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el momento en que el convenio no es autoejecutable y, por lo tanto, necesita de una ley que reglamente la nulidad absoluta de los actos efectuados en violación al convenio número 98. En definitiva, el Ministerio no ha incumplido porque no existe una norma que lo habilite a intimar la reinstalación, como tampoco la tienen los Jueces que no pueden decretarla, más allá de que pueden haber habido uno o dos casos que se encuentran recurridos. Insisto en que ni el Ministerio ni los Jueces tienen el amparo legal para decretar la reinstalación, por lo cual mal puede hablarse de incumplimiento por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que hace uso de las facultades que tiene para amparar el ejercicio de la libertad sindical.

SEÑORA DALMAS.- En primer lugar, deseo expresar que me siento enormemente satisfecha por el anuncio del envío del mensaje de ratificación del convenio número 167, que considero es una garantía importante, a pesar de todas las aclaraciones que realizaba la señora Ministra.

A partir de la lectura de la versión de la Comisión Permanente, me han surgido preguntas, de las cuales quisiera conocer la respuesta a algunas de ellas.

En principio, me gustaría saber cómo evalúa el Ministerio el funcionamiento real de la coordinación anunciada --inclusive ya practicada-- entre el Banco de Previsión Social, el Banco de Seguros, el propio Ministerio, las Jefaturas Departamentales y la policía técnica con el fin, no sólo de detectar obras a inspeccionar sino también la inspección rápida y correcta de accidentes de trabajo.

Por otra parte, también sería conveniente saber cómo evalúa el Ministerio los resultados de la campaña iniciada y qué nuevas situaciones han surgido a partir de los últimos e importantes accidentes constatados, ya que por lo menos, en la prensa, no se han manifestado novedades importantes al respecto.

Otra duda que surge es con respecto a si se han generado más denuncias en el caso de represión de delegados de obra,

lt.

tal como sucedió con los dos casos puntuales conocidos.

Finalmente, más allá de que no es estrictamente el tema que nos ocupa, al contar con la presencia de la señora Ministra y asesores, no podemos evitar la necesidad de saber cual es el estado real de la Comision Tripartita de Agenda Abierta y de negociacion colectiva, ya que nos da la sensación --debido a la informacion que tenemos, que puede no ser la real-- de que sus trabajos están de alguna manera estancados. Sabemos que el propio SUNCA habria presentado un proyecto de ley sobre este tema.

SEÑOR MENDEZ.-Deseo señalar que, con respecto a la coordinación, se ha avanzado en muchos aspectos. Fundamentalmente, con respecto al Banco de Seguros del Estado, la señora Ministra señalo que se han superado algunas dificultades iniciales. Por lo tanto, hoy estaríamos dando a esos cursos un contenido compartido no sólo con el Banco de Seguros del Estado, sino tambien con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el propio SUNCA. Cabe destacar que esta es una instancia, principalmente, de información en materia de seguridad destinada a los trabajadores.

También se han hecho coordinaciones con otras instituciones, que han sido implementadas desde hace tiempo. Debemos indicar que el resultado de las inspecciones que realiza el Banco de Seguros del Estado, es comunicado periódicamente, a fin de que en aquellos casos que estime pertinente, intervenga nuestro Ministerio, ya que posee competencias que le permiten, por ejemplo, llevar a cabo intimaciones y, eventualmente, alguna clausura. A partir de esa información, el Cuerpo de Inspectores de Seguridad e Higiene, también actua, prácticamente, como si fuera una denuncia. Luego de realizar la inspección, se adoptan las medidas que correspondan de acuerdo a derecho. Reitero que esto se refiere al Banco de Seguros del Estado, pero no significa que la coordinación finalice alli. Siempre que se reúnen nuestros funcionarios y los del Banco, se descubre una nueva veta por la cual, eventualmente, podemos lograr un mejor funcionamiento de los servicios.

Con respecto a la Policía Técnica, cabe destacar que ha quedado a nuestro cargo la redacción de un convenio. Mantuvimos una primera reunión con el Director Nacional de

lt.

Policía [illegible] y con un representante designado por el señor Subsecretario del Ministerio del Interior. En esa instancia, concurrimos acompañados por un inspector de seguridad del Ministerio y establecimos el apoyo que podía brindarnos Policía Técnica. Inclusive, nos atrevimos a sugerirle que podría enriquecer su informe con un perfil llevado a cabo por los inspectores de condiciones ambientales. Es lógico que la Policía Técnica enfoque sus informes de una manera diferente a como lo hacen dichos inspectores. La idea fue bien recepcionada. Luego de realizar las consultas en el Ministerio del Interior, se nos respondió que quedaba a nuestro cargo la confección de ese borrador. La Inspección está trabajando en ello, a fin de someterlo a consideración de las jerarquías máximas de ambos Ministerios.

En cuanto al Banco de Seguros del Estado, la señora Ministra ya mencionó algunas de las tareas coordinadas en las que estamos trabajando. Incluso, en mi informe brindo algunas pautas que dan a entender que esas coordinaciones ya están funcionando. Corresponde aclarar que todo ésto se encuentra en una etapa incipiente. En realidad, estamos aprendiendo a caminar por vía de la coordinación, lo cual no es fácil. En mi informe he señalado, por ejemplo, el número de trabajadores que han aportado al Banco de Previsión Social a octubre de 1995. La señora Ministra se refirió a que se está estudiando quién será el responsable, sin perjuicio de la responsabilidad para la habilitación de la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social con respecto a los programas de seguridad. También se está queriendo coordinar con el Banco de Previsión Social. En realidad, se está analizando dónde será más conveniente que se presente ese plan. Posteriormente, la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social tendrá la última palabra.

Pido a la señora Senadora Dalmás que me auxilie en caso de que esté olvidando algún organismo.

SEÑORA DALMAS.- Simplemente, deseo saber qué dificultades han encontrado.

SEÑOR MENDEZ.- En realidad, no hemos encontrado dificultades. Cada vez que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya sea la señora Ministra o el señor Subsecretario, ha solicitado colaboración de los demás organismos del Estado, ha encontrado la mejor de las disposiciones. A modo de ejemplo, deseo señalar

que también hemos acudido a la Prefectura Nacional Naval, a efectos de realizar tareas coordinadas. En ese sentido, hemos encontrado por parte del señor Prefecto y del señor Director de Marina Mercante la mejor de las disposiciones. Cada vez que hemos llamado a las puertas de otro organismo del Estado, hemos encontrado buena voluntad para cooperar. Algunas veces, hemos debido superar ciertas competencias, a tal punto, que podrían superponerse, pero dado que hay voluntad, siempre hemos encontrado respuesta.

SEÑORA MINISTRA.- Deseo indicar que a partir de la creación del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, va a participar la mayoría de estas instituciones. Además, el decreto de su creación establece que podrá ser citada o invitada a participar en las deliberaciones cualquier institución del Estado, a los efectos de instrumentar mecanismos adecuados en esta materia. Por tanto, se va a reforzar esa coordinación.

Este aspecto me conduce a hablar de otro tema mencionado por la señora Senadora Dalmás, es decir, el proyecto elaborado por el SUNCA. Dicho proyecto fue presentado oportunamente en ese grupo coordinador, con integración similar a la del Consejo. En realidad, no se trata de un proyecto articulado, aunque contiene sugerencias importantes. En la Comisión Permanente, señalé que sería un instrumento muy valioso para que el Consejo pudiera comenzar sus trabajos, amén de los datos emanados de ese grupo coordinador.

SEÑORA DALMAS.- Entonces, no es un proyecto articulado.

SEÑORA MINISTRA. Exactamente, señora Senadora; al menos, el Ministerio no tiene conocimiento de que se haya articulado. En el grupo coordinador se solicitó al SUNCA que lo hiciera.

SEÑOR MENDEZ.- Con respecto a la coordinación señalada, omití mencionar algunos aspectos. Por ejemplo, la que se realiza con Policía Técnica, va más allá de lo que ya está en marcha desde hace mucho tiempo. Cada vez que solicitamos las carpetas de Policía Técnica para ampliar los informes que realizan los inspectores de seguridad respecto de los accidentes, las envían casi en forma inmediata y con la mejor disposición. Lo mismo ocurre con la Dirección Nacional de Bomberos que es, precisamente, la institución que había omitido mencionar. Con

lt.

ella, también funciona muy bien la coordinación, al igual que con las Jefaturas de Policía del interior. Nunca hemos tenido problemas con la remisión de sus informes, salvo el tiempo que demoran los servicios técnicos para elaborar las carpetas.

SEÑOR COURTOISIE. En realidad, voy a hablar en nombre del sector político que represento.

En el mes de febrero, enviamos una carta a la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, en la que señalábamos una serie de aspectos relativos no sólo a la salud en el área de la construcción -tema que constituye uno de los puntos del orden del día de la sesión de hoy- sino también a otros sectores. En esa carta, propusimos la creación de una Comisión Nacional de Salud en el Trabajo con una integración parecida. Asimismo, nos referimos a cursos de capacitación, dirigidos no solamente a quienes están en el área de la construcción, sino también en otras que, a nuestro juicio, continúan siendo de riesgo. En este sentido, podemos mencionar la producción maderera. También nos referimos a la aprobación del 167 y a la necesidad de la protección de la actividad sindical. Debemos reconocer que se creó la Comisión Nacional de Salud en el Trabajo, más allá de que no se haya implementado. Mantenemos contacto permanente con los inspectores y, por tanto, sabemos que hay coordinación con el Banco de Seguros del Estado. Es público y notorio que se han realizado cursos de capacitación. Es cierto que, en su momento, reclamamos ante el Ministerio aspectos relacionados con el horario y con la forma en que se estaba implementando.

En lo que tiene que ver con el 167, en la Comisión Permanente nuestra fuerza política manifestó la necesidad de su aprobación. Más allá del procedimiento, creemos que es bueno, en la medida que supera lo que significa el decreto mediante el cual se crea la figura del delegado de obra.

Por otra parte, estoy de acuerdo con el señor Senador Sarthou en que muchas veces el delegado de obra puede tener dificultades en lo que hace a su función. Creemos que el 167 introduce ciertas mejoras en ese sentido pero, de todos modos, hay una falta de protección de la actividad sindical. Asimismo, se han presentado varios proyectos por parte del Frente Amplio y del Nuevo Espacio. Simplemente, quería dejar

lt.

constancia de nuestro deseo de que se dé algún tipo de amparo. No sabemos si ello podría hacerse a través de la ley, pero insistimos --lo hemos hecho públicamente-- que se deberían abrir instancias de diálogo y pacto social, en los cuales se consideren estos temas, para que no sea necesario que estos aspectos se establezcan por una ley.

Por último --aunque no queremos cansar a los señores Senadores y a la señora Ministra-- debemos decir que hay mucho para hablar sobre el tema multas. Más allá de que se haya mejorado este punto en la ley presupuestal, creemos que es insuficiente, pero también debemos reconocer que este asunto, en general --no solamente en lo que tiene que ver con el Gobierno Central, sino también con las Intendencias Municipales-- debe ser revisado desde todo punto de vista teniendo en cuenta también las libertades de los administrados que, en muchos casos, en trámites cortos se ven afectados en sus libertades inmediatas y tienen que recurrir luego de hacer efectivo el pago de su multa.

Reconocemos que este es un tema complicado, aunque no resuelve las libertades sindicales.

SEÑOR SARTHOU.- Personalmente, sigo sosteniendo que, de alguna manera, el sistema de multas, que figura en la Ley Nº 11.030 desde hace cuarenta años nunca ha servido para garantizar la libertad sindical. Las cámaras empresariales lo resisten mucho porque es una patente mediante pago para sacar al dirigente que se quiere; por lo tanto, no es un sistema real de protección. El hecho de mejorar las condiciones de la multa o aumentar sus montos no cambia la situación, ya que se trata de una mecánica nociva desde el punto de vista de la protección de la libertad sindical, que sólo es posible si se restablecen las condiciones para esa actividad.

Hasta ahora todos los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social que ha habido desde aquella época no han cumplido con el Convenio Nº 98, porque lo que aquí ha establecido la multa es una ley que, evidentemente, intentó reglamentar dicho Convenio, pero no respetó su espíritu, que es claramente optativo, ya que ninguna de sus partes habilita para sustituir con pago de dinero la lesión de la libertad sindical. A mi juicio, el sistema de multas significa continuar homologando la situación actual de absoluto desamparo con respecto al

lt.

ejercicio de la libertad sindical.

Por otra parte, quisiera saber cuántos inspectores están habilitados en este momento en la construcción y cuál sería el número de ellos que se consideraría suficiente para un eficaz contralor en el caso de la industria de la construcción, tanto en Montevideo como en el interior, desde el punto de vista de los asesores técnicos. Me preocupa especialmente la situación en el interior del país, porque allí no se cumple con el derecho laboral y es donde más se percibe la infracción. Inclusive, podríamos decir que muchas veces allí no existe el derecho laboral, especialmente, en algunos sectores.

SEÑORA MINISTRA.- Creo que lo que corresponde es contestar antes que nada a las interrogantes formuladas por la señora Senadora Dalmás.

En cuanto a la evaluación acerca del rendimiento que están teniendo las campañas de prevencion que estamos desarrollando, diría que hace muy poco tiempo que se está realizando esta tarea. Lo mismo sucede con la campaña de formación, la publicidad y la folletería, que también se encuentran muy relacionados con la labor inspectiva, todo lo cual no nos permite hacer una evaluacion de los resultados en plazos tan breves. Podemos afirmar, sin embargo, que no han seguido dándose los accidentes que tuvieron lugar en los primeros meses de este año.

SEÑORA DALMAS.- Quería saber si hay nuevas denuncias de represión en cuanto a delegados de obra, como aquellas que se produjeron en la epoca en que sesionaba la Comisión Permanente. También quisiera conocer el estado en que se encuentran los trabajos de la Comisión de agenda abierta sobre libertad sindical y otros temas.

SEÑORA MINISTRA.- Cabe señalar que no ha habido nuevas denuncias de persecución sindical por delegado de obra --si no es así que me corrija el señor Inspector-- y las dos que hubo fueron dilucidadas en la Dirección Nacional de Trabajo y no siguieron su trámite puesto que hubo una citación a empresarios y trabajadores en los dos casos, concluyéndose que no había habido una voluntad de persecución sindical. Más allá de eso --no hicimos valer esto en esas citaciones en la Dirección Nacional de Trabajo-- entendemos que el delegado de obra no es

un delegado sindical y en sí mismo aunque puede reunir ambas calidades. Creo que hace un rato hice referencia acerca de cuál es nuestro concepto de la figura del delegado de obra.

Con respecto a las mesas tripartitas, quiero señalar lo siguiente. El convenio colectivo ha logrado una serie de acuerdos —no tengo aquí la información, pero podemos brindarla en otra instancia— y, recuerdo, algunos que han sido laudados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con ciertas propuestas pero, en definitiva, lo cierto es que se ha ido avanzando lentamente. Debo decir que la voluntad de nuestra Cartera es que este tipo de solución legal se logre por consenso y a ello se debe la creacion de la mesa tripartita. Asimismo, quiero señalar que vamos a fijar nuestros propios plazos para alcanzar una solucion legislativa consensuada, si es que de las reuniones que comenzaron a realizarse hace poco tiempo durante este año no vemos que haya una salida para el tema, puesto que entendemos prioritario que exista en el país una ley de convenios colectivos. Entonces, haremos nuestra propuesta y luego debatiremos en el Parlamento las soluciones ideales consultando, como lo hemos hecho hasta ahora, a empresarios y trabajadores.

En lo que tiene que ver con la Comisión de agenda abierta, debo decir que allí se plantearon dos temas centrales. Hace unos días conversamos con el Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT acerca de que quizás la idea inicial de crear una Comisión de este tipo no hubiera sido para encargarse de temas puntuales sino, como lo define el dirigente de UNTRA, señor Bianchi, se trataría de pensar en el país que queremos, generando allí una especie de germen social sobre determinados puntos que fueran mucho más allá del salario y de las condiciones de trabajo. Creo que esto no es lo que está pasando en la Comisión de agenda abierta, en la que se presentaron dos temas centrales como el fuero sindical y el informalismo, planteados, respectivamente, por trabajadores y empresarios. En esos rumbos es que se está trabajando. Personalmente, una de las cuestiones que me he planteado es si no sería mejor asistir nuevamente a la Comisión y replantear allí el espíritu inicial de esa tripartita, que no consistía esencialmente en el tratamiento de temas puntuales, más allá de que estos dos puntos a los que hago referencia me parecen importantes y que el Ministerio está dispuesto a trabajar en ellos. Tal vez sería adecuado crear subcomisiones —en definitiva, es lo que se ha hecho— para

1t.

abordar este tema y centrar el dialogo en la tripartita en los puntos que realmente nos importan.

SEÑORA DALMAS.- Justamente, el espiritu de la pregunta tenia que ver con el hecho de que en esta Comision es la primera vez que se tratan estos temas. Dada la gestión tripartita entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los trabajadores y empleadores, pensamos que no debemos apresurarnos a tratar ningun proyecto hasta no tener una idea del estado de las negociaciones. Sin embargo, debo aclarar que tampoco estamos dispuestos a esperar un tiempo indefinido para que se logre un acuerdo.

SEÑORA MINISTRA.-Comprendo perfectamente la inquietud de la señora Senadora, porque tambien es la nuestra.

En cuanto a lo manifestado por el señor Senador Sarthou, debo decir que discrepo con su afirmación en el sentido de que ha habido por parte de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social anteriores y por el actual, un incumplimiento, en funcion de que sin instrumentos legislativos, ni nuestra Cartera ni el Poder Judicial puede decretar la reinstalación del trabajador cuando haya violación al ejercicio de las libertades sindicales. En todo caso --y asumo mi responsabilidad como Legisladora en el periodo anterior-- ha habido omisión del Parlamento en abordar este tema. Simplemente he dado una opinion sobre el contenido de los proyectos de ley que se encuentran a consideración de ambas Cámaras. Esto no quiere decir que el Parlamento no pueda sancionarlos si cuenta con las mayorias necesarias para hacerlo.

Reitero --y me baso en afirmaciones del señor Senador Sarthou - que el convenio no es autoejecutable y que necesita un instrumento legal que lo reglamente para que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Jueces pueden decretar la reinstalación de los trabajadores mediante la nulidad del acto que viola el ejercicio de las libertades sindicales.

SEÑOR SARTHOU.- No me referia al incumplimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el sentido de que no hubiera aplicado el Convenio Nº 98 frente a la ley vigente que prevé una multa. No soy quien dice que es autoejecutable, sino que lo afirma la Suprema Corte de Justicia, con la que no tenemos discrepancias en ese sentido.

lt.

Lo que quería destacar es que el Ministerio debió haber tomado la iniciativa, puesto que ese es su cometido. Si dicha Cartera entiende que el Convenio Nº 98 impone un verdadero restablecimiento en especie de la libertad sindical y no una reparación de multa, tiene la capacidad de proponer una modificación en ese sentido. No pretendí decir que en ese caso concreto podía hacerlo, porque estaba habilitado por una norma legal, ya que no es así; pero sí podía haber aplicado el Convenio Nº 98. Sin duda, la señora Ministra conoce muy bien la tesis de Barbagelata -que me parece válida- que sostiene que a través del artículo 72 de la Constitución los convenios internacionales tienen una categoría de supralegalidad.

Quería hacer esa salvedad técnica, porque no es que considere que no es autoejecutable, puesto que a mi juicio lo es, pero para quienes piensan que no lo es creo que debería dictarse una ley. Entiendo que así como hubo dos casos en que el conflicto se solucionó, si la empresa se hubiera resistido, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -según su interpretación- no hubiera tenido instrumentos jurídicos para enfrentar la situación y habría tenido que admitir el perjuicio de la destitución de esos delegados de seguridad.

SEÑORA MINISTRA.- Quiero aclarar que la ley que declara nulos los actos realizados en violación del Convenio Nº 98 no es de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, por lo que solicito al señor Senador Sarthou que acepte el coincumplimiento en esta materia porque, en definitiva, tanto el Poder Ejecutivo como el Parlamento fueron omisos en este sentido, ya que este último puede perfectamente tomar la iniciatva y, en caso de contar con las mayorías necesarias, aprobarla, prescindiendo de la voluntad de aquél.

SEÑOR SARTHOU.- Informo a la señora Ministra que ya tomé una medida al respecto, puesto que hay un proyecto, presentado por quien habla en nombre del Frente Amplio, que establece la obligatoriedad del reintegro.

SEÑORA MINISTRA.- A fin de contestar cuál es el número de inspectores actualmente afectados a condiciones generales de trabajo y a seguridad e higiene, solicitaría se le diera la palabra al Inspector de Trabajo, y le pediría que nos diera un estimativo de la cantidad ideal de inspectores.

SEÑOR MENDEZ .- Adelanto que no es fácil determinar cuál es el número ideal de inspectores, pero como deseo simplemente dar una idea a la Comisión, pido que ella se tome como tal y no como una afirmación definitiva e inmodificable.

Actualmente, en el Departamento de Condiciones Ambientales de Trabajo - Seguridad e Higiene del Trabajo-- figuran 12 inspectores, incluyendo al supervisor que, por razones lógicas inherentes a su tarea, no siempre puede realizar inspecciones, aunque sí lo hace en los casos en que se vuelve estrictamente necesario. Este número de inspectores de trabajo afectados a ese Departamento ya fue difundido por la señora Ministra, en especial en el ámbito parlamentario, y también por quien habla en esta misma Comisión y en su homóloga de la Cámara de Representantes el año pasado. Reitero que estas cifras son aproximadas y para confirmarlas deberíamos recurrir a los servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Como inspectores de Condiciones Generales de Trabajo se desempeñan alrededor de 30 personas en Montevideo y 24 en el interior, lo que suma aproximadamente 60 funcionarios. Entonces, estos últimos cubren el Departamento de Condiciones Generales de Trabajo, y debemos agregar 12 al de Condiciones Ambientales, o sea, Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para responder la inquietud formulada por el señor Senador Sarthou, en su momento en la operativa participó la totalidad de los inspectores, con la excepción de dos o tres. Naturalmente, las licencias estaban suspendidas, pero eso no se pudo hacer con estos dos o tres funcionarios, uno de los cuales se encontraba en el exterior --no recuerdo bien si estaba en uso de una beca-- otro en uso de licencia por matrimonio --caso que fue contemplado-- y el último se tardó algunos días en poder ubicarlo, puesto que ya estaba haciendo uso de su licencia anual.

Quiere decir que durante algunos días no trabajó la totalidad de los inspectores, pero en seguida se solucionó la situación.

También tuvimos que atender la seguridad en el resto de los ámbitos del trabajo, para lo cual desafectamos transitoriamente a algunos inspectores a efectos de que pudieran culminar los asuntos pendientes concernientes a la

seguridad de los trabajadores de otras industrias, reincorporándolos al Departamento de Construcción.

Hasta que logremos aumentar el número de inspectores, estamos atendiendo en estas condiciones las dos industrias simultáneamente, pero dando prioridad a la de la construcción.

Adelanto que con esta posibilidad de 25 nuevos inspectores de Condiciones Ambientales, más los 12 que tenemos, estaríamos en un número adecuado a fines de no tener ningún sobresalto; no digo que sea un número definitivo, por lo cual pido a la inspectora Narducci que me corrija si así lo estima conveniente. Creo que estaríamos hablando de unos 37 inspectores de seguridad y si con 12 hemos obtenido los resultados que figuran en este informe, creo que con 37 tendríamos una cobertura bastante buena de todo el territorio nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo disculpar al señor Senador Brezzo, quien se tuvo que retirar para concurrir a la Comisión de Defensa Nacional; de todos modos, su inquietud ha quedado salvada por intervenciones anteriores.

Dado lo avanzado de la hora y habiendo consultado a algunos señores Senadores, sugeriría levantar la sesión ahora y continuar con el orden del día la próxima semana. Asimismo, fijaríamos con la señora Ministra un nuevo día de reunión para seguir con el tratamiento de los puntos pendientes.

Si los señores Senadores están de acuerdo, procederíamos en esa forma.

(Apoyados)

Sólo nos resta agradecer la presencia de la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, del Subsecretario de dicha Cartera, del Director Nacional de Trabajo, del Inspector General de Trabajo y de su equipo de colaboradores y adelantamos que los esperaremos en la próxima reunión que fije la Comisión.

Se interrumpe la toma de la versión taquigráfica.

(Es la hora 18 y 8 minutos)

lt.